

< 論 文 >

大学による国際協力事業展開の要因 — ODA の国民参加と大学の「第3の使命」—

藤 山 一 郎

The Driving Factor of International Cooperation Projects by University:
Public Participation on ODA and “the Third Mission” of University

FUJIYAMA, Ichiro

Among recent series of university reforms in Japan, the function of social contribution, which narrows the distance of university and society, is expected to be strengthened by universities. International cooperation handled by universities has been also regarded as one of the social contribution, including domestic local societies or economy. Therefore, Official Development Assistance (ODA) projects engaged by university are increasing.

On the other hand, one of priority policies in international cooperation of Japanese government is the promotion of public understanding and participations. In fact, the principle which promotes public participations is contained in the Japan's ODA Priority Policy 2009 by the Ministry of Foreign Affairs. As university as well as NGO, local government and the business community is now considered as one of main implementing actors, the collaborative gap between government and university is rapidly narrowing in the field of international cooperation.

The purpose of this paper is to analyze the reason and background why universities in Japan have initiated to break into international cooperation activities, from both university reform and international cooperation policy perspective. Therefore, this paper reveals that universities have been making progress in international cooperation under the policy impact by the government.

Keywords : Official Development Assistance (ODA), International Cooperation, the Public Participation, Social Contribution, Research & Education

キーワード : 政府開発援助 (ODA)、国際協力、国民参加、社会貢献、研究と教育

はじめに

日本の相次ぐ大学改革の一つに、大学と社会との距離を近いものにする、いわゆる社会貢献機能の強化がある。社会貢献は国内の地域社会や地域経済を対象としていたが、近年大学による国際協力も社会貢献のひとつとみなされるようになった。政府開発援助（ODA）と連携した国際協力事業を実施する大学も増加しつつある。他方、日本の国際協力政策における近年の重点方針に、国民理解および国民参加の促進がある。外務省の平成 21 年度国際協力重点方針にも広範な国民参加を図ることが盛り込まれている（国際開発ジャーナル 2009:78）。その中で大学は、NGO、地方公共団体、経済界とならぶ主要アクターとみなされ、国際協力をめぐる政府と大学の距離が急速に縮まっている。

そこで本稿では、大学が国際協力事業に取組みはじめた背景や経緯を大学改革の視点と ODA 政策の視点から考察する。そこから次の 2 点、大学による国際協力事業が政府の政策的影響を受けながら進展している要因、およびその影響故に浮かび上がってきた課題を明らかにする。

1 では、1990 年代以降に大学の「第 3 の使命」として社会貢献機能が定着した要因を整理する。続く 2 では、同時期に日本の国際協力の政策課題のひとつとして「国民参加」が議論され、「大学」が国際協力のアクターに組み込まれた点を述べる。3 では、大学の国際協力を社会貢献機能の一つとして位置づけることにともなう大学の改革と政府および援助機関（ドナー）の制度構築を概観し、大学と政府・援助機関双方の利害の一致点および相違点、課題を整理する。そして、以上の議論に基づいて 4 では、「国民参加」と「大学改革」を誘導する政府・援助機関と大学の対応を総括し、若干の展望を加える。

1 「第 3 の使命」としての社会貢献～ 1990 年代以降における大学像の変容

(1) 「知識社会」における大学への要請

山本は、従来の大学をめぐる環境を 3 点に整理する（山本 2009:8）。第 1 は国内社会の安定した雇用環境（終身雇用システム）下では、卒業した大学名や学生の人柄が重視される。そのため、大学は厳しい入試によって選抜し、学生の潜在能力の大きさを社会に示すことが主目的であった。第 2 は国内の安定的な若年人口数の存在によって、国内に閉じた大学の人材選抜機能が働き、大学のピラミッド構造が形成された。第 3 は、大学は大学自治の名の下に専門家集団からなる「最高学府」として、政府や社会から一定の独自性を有していた。それは政府（旧文部省）が基本的に大学の自主性を重んじ、かつ財政当局から獲得した資源を一定のルールに則って平等に分配する、いわば「全国大学事務局」のような役割を果たすことによって支えられていた（山本 2009:7）。

しかし、1990年代に入ると社会の大学に対する見方に変化が生じ、政府もその変化の影響を受けるようになった。それは以下の3点にまとめられる。第1は、「知識社会」や「知識基盤社会」への移行である。とくに冷戦終結以降、アングロサクソン流の市場原理主義やICTに代表される技術発展によりグローバル化が一層押し進められ、世界的な競争が繰り上げられるようになると、新しい価値を創造する「知識」の重要性が社会の中で認識されるようになった。そのため、1990年代のバブル崩壊による経済不況下にあった日本国内の社会や市場は知識創造の場、知識蓄積の場として「大学」に注目するようになる。大学は国際競争力を有する、経済・社会の先導役として振る舞うことが期待されるようになり、大学で生産された知識がいかに社会に移転されるか、また、大学は社会の側からの知識生産、教育訓練への需要をいかに受け止めるか、が問われるようになった(小林2001:24)。

第2として、第1の裏返しとなるが、社会の側、とくに雇用関係の変化である。従来、大学は教育の内容よりも、厳しい入試選抜を通じて若者の潜在的能力を社会に示すことが求められていた。しかし、不況による企業内の人材育成能力が低下すると、若者でも即戦力たり得る人材を求めるようになった。そのため、企業は大学に対して、大学生の教育内容・レベルを問うようになっただけでなく、各種の資格や社会経験の有無など学生個人個人の総合的な能力も求めるようになる(山本2009:7)。

第3は、教育分野における政府の規制緩和志向である。政府は中曽根総理時代の「臨時行政調査会(臨調)」路線のなかで、経済の規制緩和や合理化をはかる、いわゆる「小さな政府」を目指していた。教育分野においても総理直轄の「臨時教育審議会(臨教審)」が設置され、大学の教育研究の高度化および個性化、学術研究の積極的振興、組織運営の活性化など大学改革を促した¹⁾。臨教審を引き継いだ大学審議会による大学設置基準の大綱化や自己点検・評価(質の保証)という流れは、大学の個性や多様性を引き出し、大学の資金を政府だけでなく、不足分を家計・企業・市民から調達し多元化してくことを求めたのである。政府も限られた財源が無駄に使われていないかどうか、大学に税金を投入する根拠を国民に説明する責任が求められるようになった(矢野2001:10)。

このように大学は社会において積極的かつ現実的な役割を果たすことが求められ、政府はグローバル化や市場経済の拡大の中で教育分野にも規制緩和、市場原理の導入を志向するようになった。

(2) 教育改革と大学の社会貢献機能

1996年の橋本内閣による行財政改革では、教育改革として国立大学法人化の方針、大学設置に関する規制緩和などが制度化された。そして、2001年以降の小泉内閣では、行財政改革の流れの中で、経済財政諮問会議および総合規制改革会議の下で、国立大学の法人化と統合・再編、民間経営手法の導入、第三者評価による競争原理の導入(遠山プラン)、設置認可の弾力化と事後評価としての認証評価制度、株式会社による大学設置認可(構造改革特区)などの諸改革

を矢継ぎ早に展開した（山本 2009:5-6）。

続く 2005 年に文部科学省の中央教育審議会は、答申「我が国の高等教育の将来像」において、日本の高等教育が危機に直面しており、高等教育の危機は社会の危機、国家の危機であると明言する。学術研究の高度化、学習需要の多様化、社会の価値観の変化、国際化・情報化の進展などに大学が十分対応しきれていないため、大学自体に厳しい変革を求める一方、社会の側も積極的に支援する双方向の関係構築が必要であるとしている（中央教育審議会 2005:5）。そして、少子化と大学全入時代（ユニバーサル段階）にあっては、政府は将来像の提示と政策誘導の時代に入ったとの認識を示した（有本 2006:13）。大学は多様な機能と個性・特色を明確化する必要がある、各大学がみずからの選択によって①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流）等、緩やかに機能別に分化していくことが想定されるとした（中央教育審議会 2005:13-14）。ここで提示された大学の機能が教育面ないしは研究面にかかわるものが多いなかで、⑦の社会貢献・サービス機能があげられている。研究・教育とならぶ大学の「第三の使命」として認知された。

大学の機能の明示化（個性化）と政策誘導の動きは、大学の経済財政基盤にも影響を与える。経済界の影響が色濃い経済財政諮問会議では、日本経済の成長力を強化するためには（世界から遅れている）大学・大学院の改革が極めて重要であるとし、「骨太 2007」において、選択と集中による効率的な資金配分を実施することを盛り込んだ。同様の提言は、教育再生会議や総合科学技術会議、規制改革会議、「イノベーション 25」でも述べられている。法人化した国立大学では、基本的に一般財源としての運営費交付金と、教育・研究の高度化・大規模化をはかるための各競争的資金から構成されるが、運営費交付金は毎年 1%の削減率がかけられているため、削減分を補うには政府の競争的資金および市場・社会から調達する必要がある。政府は事実上この競争的資金のプログラムを通じて政策誘導をはかっている。実際に運営費交付金は競争的資金との配分比率をみても毎年低下しており、2001 年度では運営交付金 86%、競争的資金 14%の割合が、2006 年度のそれは 74%、26%となっている（文部科学省 2006）。この運営交付金、競争的資金は、ほとんどが文部科学省予算であり、ほぼ「一元的資金配分システム」下にある（山本 2009:10）。大学の国際競争力の強化を目的とし、研究分野では 2002 年度から始まった世界最高水準の研究教育拠点形成を目指す「21 世紀 COE プログラム」、およびその後継となる「グローバル COE プログラム」、教育分野として「特色ある大学教育支援プログラム」（2003 年度開始）、「魅力ある大学院教育」イニシアティブ（2005 年度開始）、大学国際戦略本部強化事業（2005 年度開始）など相次ぐ競争的資金の導入によって規制緩和や市場原理が高等教育に浸透する中で、各大学は社会や消費者のニーズを探り、迅速に汲み取りながら教育を展開するようになった。社会と連携し、直接貢献することが要請されるようになったのである。

産学連携の進展から大学の社会貢献・サービス機能の発展を検討した白川・白川によれば、

大学の社会貢献・サービスの議論は1980年代・90年代初頭からおこなわれていたが、それは生涯学習、大学開放という文脈で、大学教育の範囲と対象の拡大という「学」の中で閉じた議論で完結しえていた。ところが、財政的圧迫、教育ニーズの多様化などの「顧客」となる経済・社会のニーズの変化に対して、大学像の変容が迫られ、政策主導による産学官連携施策の制度化や国立大学の法人化を経て大学の社会貢献機能が定着したという（白川・白川 2006:224）。このような大学の社会貢献機能は、産学連携や地域社会だけにとどまらず、大学の国際貢献や国際協力という分野にもおよび、大学、政府、社会から注目されることになったのである。

2 ODAにおける「国民参加」の形成

国際協力の分野において、日本では1990年代以降ODAに対する国民の理解と参加が課題となっていた。その背景には、ODAの有効性、効率性、透明性に対する国民の不信感、あるいはODAに対する無関心があった。1991年以降10年間にわたって世界1位の規模を誇っていた日本のODA予算は、政府の財政難により限界に達し、2000年以降毎年減額の方角に転じた。そのため、ODA関係当局、実施機関は、納税者たる国民のODAに対する理解と国民各層の参加を促し、ODAの効率化を図る必要性を認識していた。

日本のODAが国内の経済的利益を優先しているとの批判を受けて、1992年に政府は「政府開発援助大綱（ODA大綱）」を閣議決定した（衆議院憲法調査会事務局 2003: 10）。しかし、1997年の後半になると、国際社会においては中国の政治的経済的影響力の増大、アジア経済危機、「開発」に関する基本的考え方の変容など様々な問題が生じる一方、国内においては経済不況と財政危機によって、ODA予算の削減が不可避となった局面を迎える。これを受けて、外務大臣諮問による「21世紀に向けてのODA改革懇談会」では、国民参加の拡充が検討され、1998年1月に提出した最終報告ではODAプロジェクトの一括委託をNGOや地方自治体と同様に「大学」も対象とすることが記された。さらに2002年3月の「第2次ODA改革懇談会」の最終報告では、ODAへの国民参加を中心概念とし、「国民参加の時代の幕開けである」と述べている。ODA予算の大幅削減という量的に大きな転換を迎える中で、ODA活動への国民各層の広範な参加を促し、負担を共有するものであった。

この頃には、経済界からもODA改革に関する提言があり²⁾、2003年3月の対外経済協力関係閣僚会議によるODA大綱の見直しを経て、8月に新たな大綱（「新ODA大綱」）が閣議決定された。この中で、日本の技術、経験、人材を幅広く活用する「ODAへの国民参加」が呼びかけられている。それはODAへの参加が雇用の面でプラスとなる意味においても国内の経済・社会の利益に合致するものであり（石田 2007）、ODAに対する支持層を増やす政策的意図がみえる。そして、この新ODA大綱が掲げる国民参加型援助を推進する主要アクターのひとつとして「大学」が位置づけられた。

2005年に入ると、政府の経済財政諮問会議における「政策金融改革の基本方針」のもとで、政策金融機関のひとつであった国際協力銀行（JBIC）の扱いが検討対象となり、内閣官房長官の下にODAの戦略的活用、「顔の見えるODA」のあり方、援助政策の企画立案など、国際協力全般を検討する有識者による「海外経済協力に関する検討会」が開催された。この報告書（2006年2月）のなかでも、より良いODA実施のために「幅広い国民参加」が必要であることが確認され、「オールジャパンの原則」（海外経済協力に関する検討会2006:14）に基づく関係機関の連携強化を求めている。

例えばNGOと政府・援助機関との連携は進展してきた。1996年以降、NGOと外務省との間では定期協議会が設置され、ODA大綱、中期政策、国別援助政策などの策定・改定にNGOは関与してきた。また、外務省やJICAからは、NGOに対する事業補助金や事業を委託するスキームも整備されてきており、国内NGOの活動にとってODA資金は重要な位置を占めるようになっている（藤山2009:34-35、長坂2004:100-104）。また、近年では、官民連携として、ODAと民間企業の連携が関心事となっている。最近では、2007年以降開催されてきた外務省における「国際協力に関する有識者会議」の最終覚え書きの主要テーマとして「官民連携」がとりあげられている。米国発の世界的な金融収縮・不況の中で、ODAの海外投融资機能の復活など民間企業の発展途上国への進出や資源開発をサポートすることをこの覚え書きでは強調している（国際協力に関する有識者会議2009:6-8）³⁾。

それでは、ODAの国民参加が提唱されNGOや民間との結びつきが強まる中で、大学はどのような役割を期待されたのであろうか。また、大学はどのような行動をとったのだろうか。

表1 援助政策立案にかかわる主要な提案と概要 (筆者作成)

	事 項	概 要
1992年6月	閣議決定「政府開発援助(O DA)大綱」	内外の理解と支持を得る方法(情報公開、開発教育の推進)
1998年1月	外務省「21世紀に向けての O DA 改革懇談会(第1次 O DA 改革懇談会)」最終報告	「国民参加」の明記(プロジェクトの一括委託先として「大学」もとりあげている)幅広い連携強化、人材育成
2001年10月	(社)経済団体連合会 O DA 改革に関する提言	国益重視、O DA 政策の司令塔設置、官民連携の推進、正しい国際協力の理解と国民参加の増進
2002年3月	外務省「第2次 O DA 改革懇談会」最終報告	国民参加を中心概念とした報告書、国民参加の時代の幕開け、「O DA 総合戦略会議」設置提言
2003年3月	対外経済協力関係閣僚会議「政府開発援助大綱の見直しについて」	NGO、ボランティア、大学、地方公共団体、経済界等、O DA の参加主体が多様化し、O DA への幅広い国民参加が一層求められている。
2003年4月	(社)日本経済団体連合会「O DA 大綱見直しに関する意見」	我が国の平和と繁栄に寄与する国への重点的配分、民間、NGO など国民参加を促進
2003年8月	閣議決定「(新) O DA 大綱」	援助効果を高めるために大学、NGO、地方公共団体などの関係者が O DA に参加し、連携することが明記される。
2006年2月	(社)経済同友会「今後の日本の国際協力について～日本型モデルの提示を」	我が国の安全と反映の確保のための国際協力、官民協力、国際協力庁(仮称)の設立
2006年2月	海外経済協力に関する検討会	開かれた国益、幅広い国民参加、海外経済協力会議設置提案
2007年5月	(社)日本経済団体連合会「わが国国際協力政策に対する提言と新 JICA への期待」	「顔の見える援助」、民間の重要性、EPA 促進のための O DA 活用、援助政策の理解と促進
2008年1月	外務大臣諮問「国際協力に関する有識者会議」(中間報告)	国益と国際益、O DA の選択と集中、民間活力導入、官民連携から同盟へ、NGO との協力
2008年4月	(社)日本経済団体連合会「今後の国際協力のあり方について～戦略的視点の重視と官民連携の強化～」	国際協力への戦略的対応、官民連携の推進、国際理解の促進(情報公開、学校教育、啓発)、新 JICA・新 JBIC への期待
2009年2月	「国際協力に関する有識者会議」最終覚え書き	実施体制(4層体制)の強化、アフリカ支援、官民連携の促進

3 国際協力と大学の関わり～大学と O DA の連携

(1) 国際協力への参加：個人から組織へ

もともと大学と国際協力はかけ離れたものではない。日本国内の大学では1950年代から特定の教員が主として教育分野、科学技術や自然科学分野の国際協力事業に取り組んできた(戸田2009:35)。とくに、教育協力の中心は途上国の留学生受入れ、途上国の教育環境整備(教科書作成支援、カリキュラム開発・改善、実習指導など)、研究能力の強化(研究指導、途上国

の大学教員や教員候補者の国内外への留学など) などである(池田 2006:2)。1991 年からは国立大学において国際開発研究科の設置、1997 年になると国際教育協力センターが設置される。そして、2000 年には文部大臣(当時)の私的懇談会として「国際教育協力懇談会(第1次)」が設置され、教育関係者を開発援助に貢献する人材として途上国に派遣することが検討された(藤山 2009:35)。しかし、このような途上国の教育協力は大学教員・研究者個人としての取り組みが中心となっており、大学における国際協力の位置づけが明確ではなかった(原 2004:26)。

その変化の契機となったのが、大学改革、とりわけ国立大学法人化である(原 2004:26)。法人化以前の国立大学による国際協力への参加は様々な制約があった。資金提供(ドナー)機関との法人契約が困難であったこと、したがって大学の資金的メリットがないこと、途上国への教員派遣による欠員の発生と他教員への負担、参加教員個人の都合に依存する不安定な体制などである(藤山 2009:49)。2001 年に新たに設置された「国際教育協力懇談会(第2次)」において、大学教員個人による活動から大学組織としての協力を転換することが不可欠であることが確認された。

国立大学の法人化により、学生、産業界、地域社会など社会の側のニーズを重視するなかで、各大学は独自の理念や国際化戦略をとりまとめ、国際協力事業の受託・実施の取り組みを開始した(原 2004:26)。また、ODA 事業に大学が組織として契約し、プロジェクト全般について請け負うことが可能になり、人件費・間接経費が伴う報酬を受け取り、教育・研究にも貢献する仕組みが整うことになった(藤山 2009:35)。国立大学法人としての最初の中期計画では、国際協力に取り組むことを記述した大学が29校、より具体的にプロジェクト受託を目指す大学が11大学で、国立大学全89校のうち40大学が国際協力に関心をもっていた(原 2004:26)。大学経営という観点からも国際協力の重要性が高まったのである(小川・桜井 2008:148)。

2006 年に新たに設置された「国際教育協力懇談会(第3次)」では、まず「国際開発協力への参画が我が国の教育改善・大学改革に通ずるとし(国際教育協力懇談会 2006:3)、さらに「国際貢献が教育、研究、社会貢献という大学の役割の一翼を担う重要な取組」であり、大学にとっても外部資金の導入、また社会貢献とともに教育研究に役立つ実践フィールドの確保など参画する意義が大きいと述べている(国際教育協力懇談会 2006:8)。このように国際協力事業は大学の「第3の使命」である社会貢献機能のひとつとして位置づけられるようになった。

(2) 大学が取り組む国際協力スキーム

それでは大学はどのような国際協力に貢献しうるのであろうか。高木は、図1のように国際協力には4つの段階があるとする。第1段階は、例えば貧困や環境など地球的課題を解決するための国際公共財の設立である。第2段階は、参加国が合意するような援助理念・援助枠組みの創出する(例えば、貧困削減や環境開発、「万人のための教育(EFA)」⁴⁾など)。第3段階は、問題解決に有効な詳細原案(プロジェクト)の作成、第4段階はその原案に沿った具体的な諸

活動、となる（高木 2004:29-30）。

大学は第1段階や第2段階において、当該専門家が課題分野における「知」やアイデアを提供すること、あるいは科学的データの収集・分析をもとにした理論的根拠の提示や解決に向けた政策提案を行うなど、学問的権威を背景にした制度化、規範化に貢献しうる。また、第3段階では、より具体的なアイデア、専門知識や技術を投入しプロジェクト案の策定に貢献することが可能である。すなわち、問題解決における「暗黙知」の状態から、利害関係者が参照可能となる「形式知」への移行をおこなう役割をはたしうる。文部科学省では2007年度より大学やNGOを対象とする「国際協力イニシアティブ」教育協力拠点形成事業を行っている。これは教育協力に関して大学やNGOが有する知識・知見・ノウハウのモデル化＝形式知化をはかる事業である（藤山 2009:36）。第4段階は、例えばODAと連携した個別の国際協力事業を実施することである。学位取得を目的とする留学生の受け入れ⁵⁾、特定のテーマに基づく短期の研修事業⁶⁾、途上国政府の要請に基づいて短期ないし長期の専門家派遣をとまなう技術協力プロジェクト⁷⁾、課題解決に向けた政策提案ないしプロジェクト実施の実現可能性等を対象とする提案・調査型事業⁸⁾など大学が参入可能なスキームが整備されつつある⁹⁾。大学によるプロジェクト受託が可能なJICAの「草の根技術協力事業」では、2002～2008年の7年間で採択案件全335案件中、大学主体による受託が33件、約10%となっている（藤山 2009:36）。

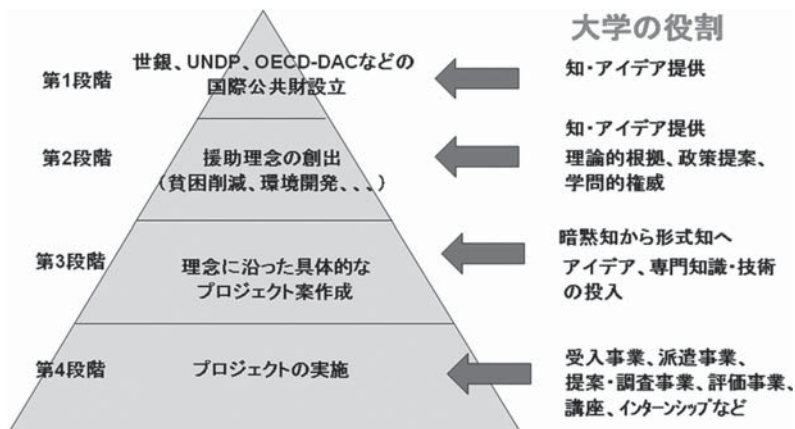


図1 国際協力の4段階と大学の役割（出所：高木他 2004:29-30 をもとに筆者作成）

(3) 大学への期待と課題

表2のようにJICA等の国際協力事業に対する出資者（ドナー）や事業パートナー（開発コンサルタント企業やNGO等）にとって、大学と連携する魅力は以下が考えられる。研究・教育を柱とする大学は高い研究能力を有し、専門知の蓄積の場であることから、国際協力の質の向上が期待されている。また、大学は教育・研修企画力、政策・制度改革提言力、内外の専門

的ネットワーク、大学に対する高い信用度および「中立・公平性」というイメージを有している。これは日本の知的発信力の強化や国際的なアジェンダ形成につながるものである（加藤 2004:42-44）。さらに、大学は開発人材の供給源かつ人材の育成能力を有しており、多種多様な分野とその人材という「総合性」（加藤 2004:44）を有するがゆえに、日本政府がすすめる国際協力の「国民参加」方針と重なる。

他方、ドナーや連携パートナーからみた大学に対する課題もある。第1は、大学と連携するためには、ドナー側は大学側の基本方針や戦略的課題などに国際協力事業が位置づけられているか否かを重視する傾向がある。大学にとっては新たな国際化戦略の策定や国際協力を大学の本務に組み込むには一定の時間を必要とする。第2に、大学の意思決定は手続きに時間がかかるため緩慢なものとなりやすい。さらに第3として、「研究・教育」と「事業」の交錯がある。一般的に援助プロジェクトは予め定められた期間と予算内で、定められた実績をあげること、すなわち「効率性」が要求される。ドナー側からすれば大学側の「研究・教育」成果は優先事項ではない。また研究・教育の成果は中・長期的なものである場合が多くドナーと大学の間認識の違いが発生する可能性がある。大学側からすれば国際協力事業は研究・教育その他数多くの任務を抱える中の一つにすぎず、必ずしも優先業務となるわけではない。すなわち、「関心領域の違い」（加藤 2004:45）に原因があるといえよう。第4は、大学教員の登用に期間的な制約がある点である。大学の開講期間中における教員派遣には大学も教員個人としても難色を示す場合が多い。そのため、プロジェクトの事業実施計画、工程管理で予め配慮しなければならない。このように実際の ODA 事業と大学、パートナーと大学の連携事例には多くの困難・苦勞がみられる。

表2 ドナー及び連携パートナーによる大学に対する期待及び課題・改善点

(伊藤・澤村 2006 を基に筆者追加)

大学に対する期待	大学が抱える課題・改善点
研究・開発能力 教育・研修企画力 政策・制度改革提言力 内外の専門的ネットワーク構築 一般的信用度 人材育成能力 専門性・広範な分野 知的発信力	国際協力事業の全学的位置づけ、組織的関与 緩慢な意思決定 「効率性」に対する意識不足（期間、予算、具体的成果など） プロジェクト業務経験の不足 人材登用の期間的制約

(4) 大学のメリットとリスク

次に、大学側からみた国際協力事業に取り組むメリットをみよう。表3のように、第1は、社会貢献の一環としての取り組みである。国際社会に貢献する大学としてアピールしう。第

2は、途上国の現場（フィールド）を通じて実践的な研究・教育活動が実施できる点である（大金 2008:151）。研究成果の応用、活動によって得られた知見の研究への反映、並びに、学生参加による人材育成など大学の基本的な役割に資するものと考えられている。第3は、第1および第2の結果として途上国とのネットワーク構築（共同研究などの継続的な関係）が形成され、国際化の促進、国際競争力の強化にもつながる。それは大学の魅力（ブランド力）の向上にもなり、国内外の学生獲得にもつながる。そして、第4として、国内外の国際協力機関（ドナー）からのプロジェクト受託は新たな外部資金源となり、大学経営上においても重要なインセンティブとなると考えられている。

表3 国際協力事業に関わる大学の便益（ベネフィット）/コスト・リスク

（大金 2008:144、松本 2009:55-56 を基に筆者追加）

想定される便益（ベネフィット）	想定されるコストおよびリスク
国際社会への貢献 実践的な研究・教育機会 人材育成 既存のネットワーク活用、新たなネットワーク構築 国際化の促進、国際競争力の強化 大学のブランド力向上 外部（競争）資金の導入	学内の意思決定などの調整コスト 一部の教職員の時間的、経済的、事務的負担 担当者の収入・報酬等に関する規定の未整備 成果（物）に関する著作権の未確定 担当教職員の評価の未整備 教員派遣期間中の講義・業務負担の発生 教員および学生の現地派遣中の安全管理リスク 留学生・研修員の受入期間中の安全管理リスク

しかしながら、現状においては想定されるメリットを大学が全面的に享受しているとはいえない。それは大学の体制、すなわち組織、規定、人材の課題に起因する。大学は国際化戦略を策定し、国際協力を大学の社会貢献事業の中に位置づけるようになった。だが、多くの教員・職員がそれを認識していない、あるいは無関係であると考えている（松本 2009:56）。国際協力事業は学内の限られた部課、教員が実施しており大学の本来業務ではないという考えが根強い。そのため、JICA等の公募案件など早急に意思表明や交渉が必要な場合でも学内の意思決定に長い時間を要し結果的に申請を断念せざるをえなくなるなど、調整コストが発生する。また、国際協力事業を受託する際の学内関連規定、とりわけ外部受託事業資金の受入や資金運用に関する規定の整備が必ずしも進んでいない（松本 2009:55）。規定化するまでの事業実績がなく、問題が発生するごとに個別対応しているのが現状である。そのため、国際協力が教員の本業扱いになった分、受託事業による収入・報酬が得られなくなったといわれている（松本 2009:56）。事業の成果（物）に関する著作権問題も依然として確立していない。このことは人材の課題に直結する。多くの大学では受託事業の手続きや運営で発生する事務作業に従事するスタッフは少ない。国際協力事業は教員に時間的、経済的、事務的な負担がかかるだけで、しかも評価されにくい。それ以外にも、教員を途上国に派遣する場合に発生する講義や大学業務

の「穴」をどのように埋めるのかという学内人事の課題、現地派遣中の教員や学生の安全管理、途上国からの留学生・研修員の受入期間中の安全管理など様々なコストとリスクが発生する。

以上のように、大学にとっての懸念事項や課題をみた場合、国際協力事業による大学の便益（ベネフィット）が常にコストを上回るとは限らず、まだ確定できないのが現状であろう。そのような課題を内包しながらも、国際協力が大学の社会貢献の一環として組み込まれているのが趨勢である。これは国立大学の法人化によって促進されたが、同時に日本が国際協力・開発援助の分野において国際的に存在感を維持していくために大学が有する人材、知識、経験、ノウハウを政府や社会の側が必要としていることが背景にある（小川・桜井 2008:156）。

4 ODAの「国民参加」をめぐる大学と政府～むすびにかえて

1でみたように、1990年代以降の社会・経済構造の変化にともない、大学に求められる社会的役割も変化した。そして、経済界や世論の影響を受けながら、政府も大学に対して「大学改革」を迫るようになった。それが、教育における規制緩和と競争原理の導入であり、具体化としての国立大学の法人化、大学の機能別の分化（個性化）であった。文部科学省は、「聖域なき構造改革」に基づく財務省による文教予算の縮減に抗しきれず、大学に対しては運営交付金の継続的カットと相次ぐ競争的資金の導入による政策誘導をはかることになる。そのような背景の中で大学の使命といわれる「研究」「教育」に加え「社会貢献」機能が確立した。大学の果たすべき役割として様々な形で地域社会や地域経済、そして国際社会に貢献することが大学の個性化につながったのである。2005年の答申「我が国の高等教育の将来像」はこのような流れを確定する役割を果たした。

他方、日本の国際協力においては、2000年代に入り ODA 予算が毎年減額されるようになり、「効率化」をはかるための官民連携、いわゆる「国民参加」の促進が強化されるようになった。2003年に改定された ODA 大綱の中で、大学は「国民参加」の一アクターとして国際協力に参加することが求められた。JICA や旧 JBIC は大学との連携スキームを整備し、個々の教員の取組や留学生対応といった従来の施策から、全学的・組織的な対応を大学に求めるようになる。文部科学省は3次にわたる「国際教育協力懇談会」において、国立大学の法人化と歩調をあわせるように、大学の社会貢献として ODA との連携強化、業務委託を促進することを大学に求めたのである。大学の国際化、国際競争力の向上を目的とする競争資金（21世紀 COE プログラム、グローバル COE プログラム、大学国際戦略本部強化事業、大学院教育改革支援プログラム、大学教育の国際化加速プログラムなど）に加え、国際協力という側面からも「国際協力的イニシアティブ」、JICA との共同事業である「地球規模課題対応国際科学技術協力事業」等を展開し、大学が組織として国際協力事業に取り組むことを後押しした。こうして大学の国際協力事業への参加を積極的に推し進めようとする政府と社会の動きがある中で、国立大学法人を

中心とした各大学は国際化、個性化、社会貢献と研究・教育機能を関連づけながら国際協力事業への参加を試みはじめた。

このように政府が国際協力分野に大学を誘導するようになった背景には、大学の脱「エリート養成」、政治・経済・社会への直接的な貢献を求めようになった社会の動向が反映したものといえよう。財務省や市場の意向を反映する経済財政諮問会議、総合規制改革会議からすれば、「ODA」という競争資金を新たに加えることによって大学の競争を強化するとともに大学に対する一般予算の負担減をはかる口実にもなる。また、文部科学省はODAを活用し、特に国立大学の国際化推進、国際競争力向上に向けた政策誘導が可能となる。そして、高い社会的信用度、専門的な人材の集積場としてODA 外交・政策の一翼に大学を組み込み、政治・外交の資源とする方向性もみえる。

しかしながら、ODA と連携した国際協力事業は、政府間の合意に基づいており、一般的に短期間のうちに予め決められた予算内で、決められた実績・成果をあげることを大学にも求める。そのため、比較的長い時間を必要とする研究や教育や事務体制とすぐには適合しにくい。また、ODA と大学の連携が円滑な関係となり、大学にとってコストやリスク以上に便益をもたらす取組みとなるためには、表2および3にみられる諸課題、条件を改善していくことが必要となる。それらは大学の一部局で対応できるものではなく、全学的な改革に直結する事項が多くなる。そのため短期間かつ直接的な成果を求める国際協力事業の促進や政策誘導は大学の主体性や自立性をめぐる論議にも影響を与えることになる。

文部科学省は、国内外のドナーから大学が国際協力プロジェクトを受託することを促進するために、2003年に「国際開発協力サポートセンター」を設置するなど大学に対する支援を行ってきた。しかし大学が受注した国際協力プロジェクトの数は必ずしも期待通りには増加していないという（松本 2009:55）。もちろん、大学が国際協力を組織として取組みを始めたのはまだ最近のことであるため、早計な判断は禁物であることは言うまでもない。だが、国際協力に関心は高いものの、実際的な取組やプロジェクトの受注までには、少なからず大学内の制度を改革する必要が生じるため、簡単には進展しないことも事実である。

今後数年のうちに、大学が実践を始めた初期時点における国際協力事業の様々な成果や課題が明らかになってくる。研究成果への貢献、開発人材や途上国人材の育成、大学全体の国際化促進、国際競争力の向上、大学財政への貢献などに関するコスト/ベネフィットが公開されていくなれば、それらは各大学が自らの改革をすすめるインセンティブとしての役割をはたすであろう。

<注>

- 1) 1980年代から90年代にかけて国内の経済団体が教育改革の提言を行い、臨教審や大学審議会に影響を与えたという。(金子2000:29)
- 2) 経済団体連合会は「ODA改革に関する提言」(2001年)、日本経済団体連合会からは「ODA大綱見直しに関する意見」の中で、国益重視と国民参加(官民連携)の促進を提言している。
- 3) 他方で、NGOや有識者からは、国民参加の議論が「狭い」国益論の中に落とし込まれているとして、これを危惧する動きもある。とりわけ、小泉政権下において、首相官邸主導で進められた2005年の「海外経済協力に関する検討会」は、ODAの一元化(ODAの司令塔としての「海外経済協力会議」設置、および有償、無償、技術協力の一元化、実施機関の統合)という極めて重要な議論を進められたにも関わらず、このプロセスに市民・NGOが加わることができなかった。外務省、JICAなどと定期的な政策協議を進めて、関係を構築してきたにもかかわらず、同検討会では反映されなかった。そのため、結果として国益志向の強いODAの流れが形成されたとする(加藤2006:145-157)。
- 4) 1990年にタイのジョムティエンにおいて、ユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画の主催により「万人のための教育(Education For All)世界会議」が開催され、初等教育の普遍化、教育の場における男女の就学差の是正等を目標として掲げた「万人のための教育宣言」及び「基礎的な学習ニーズを満たすための行動の枠組み」が決議された。
- 5) 例えば、旧JBICによる円借款「インドネシア高等人材開発事業(Ⅲ)」の一部として、インドネシア地方・中央政府の政策企画・財政部門に携わる政府職員を対象に、日本の大学で修士号、博士号を取得するプログラムがある(インドネシア・リンケージ・プログラム)。同様のプログラムとして、JICA留学生支援無償(JDS)、マレーシア・ツィニングプログラム、などが実施されている。
- 6) 例えば、旧JBICによる円借款「中国内陸部人材育成事業」の一部として、日本国内の大学を受入機関とし、中国教職員に対する研修を実施した。日本の大学が大学経営、環境保全、市場ルール活性化等、中国側のニーズを踏まえた研修コースを開発して受け入れている。
- 7) 技術協力プロジェクトは、直営と業務委託の2つの形式がある。直営はJICAが事業主体として実施し、プロジェクト内で必要な専門家や調査団員をJICAから直接ないしは省庁経由で大学等に対して行われる。業務委託は受注先がプロジェクト全体に関する業務実施方針、作業工程、要員契約、概算経費を提案し、契約後は全ての管理責任を負う。業務委託形式では、例えば、広島大学と開発コンサルタント会社共同による「バングラディッシュにおける小学校理科教育強化」、神戸大学「ソロモンにおけるマラリア対策強化プロジェクト」などがある。(小川・桜井2008:151-152、村上2008:161)
- 8) 例えば、旧JBICにおける提案型調査「スリランカにおける適正技術を用いたプランテーション労働者の生活環境改善調査」では立命館大学とNGOの共同企業体が受注し、調査報告書を相手国政府に提出した(藤山2009:40-42)。
- 9) これ以外にも、各種プロジェクト終了後に実施される評価調査事業などがある。

<参考文献>

- 有本章(2006)「大綱化以降の高等教育政策の流れと将来像(2005年度第3回高等教育政策研究セミナー報告書)」、大学コンソーシアム京都
- 池田則宏(2006)「大学間の人的ネットワーク構築による国際協力の推進」、『留学交流』、9月号
- 石田正美(2007)「『国益を反映したODA』を考える」(<http://asj.ioc.u-tokyo.ac.jp/html/026.html> : 2009年6月11日アクセス)
- 伊藤解子・澤村信英(2006)「NGOと大学の連携協力による新たな国際教育協力活動の模索」、広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』、第9巻第2号
- 大金正知(2008)「国際協力銀行からみた大学との連携強化のあり方(スライド資料)」、『農学国際協力』、第9号、名古屋大学農学国際教育協力研究センター
- 小川啓一・桜井愛子(2008)「大学による国際協力の取り組み～途上国における基礎教育支援に焦点をあて」、『国際協力論集』、第16巻第2号
- 加藤宏(2004)「二十一世紀における国際協力と大学への期待」、『大学時報』、No.296
- 加藤良太(2006)「小泉政権におけるODA一元化議論と市民・NGO」、『同志社政策科学研究』、第8巻第2号
- 金子元久(2000)「大学評価のポリティカル・エコノミー」、『高等教育研究』、第3集

- 国際開発ジャーナル(2009)「平成21年度国際協力重点方針」を公表」、No.631、2009年6月号
- 国際教育協力懇談会(2006)「国際教育協力懇談会報告2006 大学発 ODA ～知的国際貢献に向けて」、文部科学省
- 国際協力に関する有識者会議(2009)「国際協力に関する有識者会議 最終覚え書き」、外務省
- 小林信一(2001)「知識社会の大学～教育・研究・組織の変容」、『高等教育研究』、第4集
- 白川志保・白川展之(2007)「国立大学の産学連携・地域社会貢献とアカデミックプロフェッションのための組織マネジメント～民間プロフェッショナル組織との比較と New Public Management の視点から」、『大学論集』、第38集、広島大学高等教育研究開発センター
- 衆議院憲法調査会事務局(2003)「国際協力～特に、ODAのあり方を中心として」に関する基礎的資料、衆議院第25号、安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会
- 高木保興編(2004)『国際協力学』、東京大学出版会
- 中央教育審議会(2005)『我が国の高等教育の将来像(答申)』
- 戸田隆夫(2009)「大学と新 JICA の連携に関する基本認識について」、『農学国際協力』、第10号、名古屋大学農学国際教育協力研究センター
- 長坂寿久(2004)「ODA(政府開発援助)と NGO ～第3の ODA ルートの意義」、『季刊 国際貿易と投資』、Spring 2004、No.55
- 原智佐(2004)「大学の新たな役割～大学の業務実施契約への参入について」、『公開セミナー JICA 教育協力の経験と今後の方向性～法人契約化の一層の推進』、国際協力機構人間開発部/教育課題タスクフォース
- 藤山一郎(2009)「大学と NGO の連携に基づく国際貢献への模索～立命館大学のスリランカにおける社会開発事業を事例に」、『立命館国際地域研究』、第29号
- 松本哲男(2009)「大学と国際協力機関との組織連携強化」、『農学国際協力』、第10号、名古屋大学農学国際教育協力研究センター
- 村上正博(2008)「JICA と大学との連携強化のあり方(個人的見解)」、『農学国際協力』、第9号、名古屋大学農学国際教育協力研究センター
- 文部科学省(2006)「大学のファンディング・システムの改革(配付資料)」、科学技術・学術審議会研究環境基盤部会学術研究の推進体制に関する作業部会(第1回)、(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/012/siryu/07022106/002.pdf:2009年7月12日アクセス)
- 矢野真和(2001)「大学・知識・市場～特集にあたって」、『高等教育研究』、第4集
- 山本真一(2009)「政府と大学～大学改革進展の中での関係変化」、『大学論集』、第40集、広島大学高等教育研究開発センター

